



**COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE (CDP)
DU SÉNAT**

RAPPORT D'ACTIVITÉ

SESSION PARLEMENTAIRE 2021-2022

Février 2023

**CHAPITRE XX TER DE
L'INSTRUCTION GÉNÉRALE DU BUREAU (IGB)**

« Le Comité de déontologie parlementaire rend public, à la fin de chaque année parlementaire, un rapport présentant la synthèse des principaux sujets traités et les principaux avis et conseils rendus au cours de l'année écoulée. Ce rapport ne contient pas d'informations permettant l'identification des personnes concernées par ces avis et conseils. »

Le présent rapport **couvre la période allant du 1^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022.**

Sa publicité est assurée par sa mise en ligne sur le site Internet du Sénat.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
LA COMPOSITION DU COMITÉ	7
LES PRINCIPALES MISSIONS DU COMITÉ	8
LA SESSION 2021-2022, EN CHIFFRES.....	9
PREMIÈRE PARTIE : L'ACTIVITÉ DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE	10
I. LES AVIS ET LES CONSEILS DÉONTOLOGIQUES : UN NOMBRE TOUJOURS ÉLEVÉ DE SAISINES	10
A. LES AVIS DÉONTOLOGIQUES	11
B. LES CONSEILS DÉONTOLOGIQUES.....	11
II. LES FRAIS DE MANDAT : 355 CONTRÔLES MENÉS, AVEC L'APPUI D'EXPERTS-COMPTABLES INDÉPENDANTS.....	13
A. L'ORGANISATION DES CONTRÔLES	13
B. LE PÉRIMÈTRE DES CONTRÔLES.....	15
C. LE DÉROULEMENT DES CONTRÔLES.....	16
III. LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS : UNE RÉFLEXION SUR L'ÉVOLUTION DES RÈGLES APPLICABLES	18
IV. LES AUTRES MISSIONS DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE	19
A. LE CONTRÔLE DES « EMPLOIS FAMILIAUX ».....	19
B. LA RÉCEPTION DES ATTESTATIONS FISCALES DES SÉNATEURS.....	21
C. L'INSTRUCTION DES SIGNALEMENTS DE SUSPICION DE FAITS DE HARCÈLEMENT	21
D. L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU COMITÉ.....	23
LES PERSPECTIVES DU COMITÉ	24

SECONDE PARTIE : LE RECUEIL DE JURISPRUDENCE	25
I. LES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES SÉNATEURS	25
A. LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS	25
B. LES RELATIONS AVEC LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS.....	26
II. LES FRAIS DE MANDAT	28
A. LES DÉPENSES INTERDITES	28
B. LA PERMANENCE PARLEMENTAIRE	29
C. LES FRAIS DE DÉPLACEMENT.....	30
D. LA COMMUNICATION.....	32
E. LES FRAIS DE RÉCEPTION ET DE REPRÉSENTATION	34
F. LES FRAIS DE FORMATION ET D'EMPLOI DES SÉNATEURS ET DE LEURS COLLABORATEURS	35
G. LES FRAIS D'AVOCAT	36

INTRODUCTION

Le Comité de déontologie parlementaire (CDP) du Sénat veille au respect des principes déontologiques applicables aux sénatrices et aux sénateurs : **indépendance, dignité, probité, intégrité et prévention des conflits d'intérêts**.

Il fonctionne de manière **collégiale et pluraliste** : chaque groupe politique est représenté en son sein.

Beaucoup de chemin a été parcouru depuis la création du Comité en 2009, soit quatre ans avant la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Le Comité est aujourd'hui bien installé dans l'institution sénatoriale : les sénatrices et les sénateurs ont le réflexe de le saisir de manière préventive, pour obtenir un conseil écrit et confidentiel.

Cette tendance est bien sûr positive : comme le dit l'adage, « *il vaut mieux prévenir que guérir* ».

La session 2021-2022 constitue, pour le Comité, une année de consolidation de sa jurisprudence : il a été saisi de 6 demandes d'avis du Président du Sénat et de 128 questions déontologiques, issues des parlementaires de tous les groupes politiques.

Le Comité a également mené **une réflexion d'ampleur sur les règles applicables aux représentants d'intérêts** (ou « *lobbistes* »), qui a abouti à l'adoption d'un rapport le 7 décembre 2022.

Et ce travail n'est pas terminé : le Comité veillera aux modalités de mise en œuvre de ses propositions, au Sénat mais également dans le reste de la sphère publique.

Cette action préventive est utilement complétée par des prérogatives plus contraignantes, notamment pour le contrôle des frais de mandat : lorsque le Comité constate qu'une dépense a été engagée de manière irrégulière, le parlementaire concerné doit la rembourser au Sénat, sur ses deniers personnels.

Lors de la session 2021-2022, le Comité a ainsi mené **355 contrôles de frais de mandat**, au cours desquels environ **15 000 justificatifs** ont été examinés. Il s'est appuyé sur l'expertise de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) et sur 28 experts-comptables indépendants.

La rigueur du dispositif de contrôle des frais de mandat a d'ailleurs été saluée par **le Groupe d'États contre la corruption (GRECO)**, dans son rapport de mars 2022¹.

Au quotidien, le Comité de déontologie sait pouvoir compter sur l'écoute et l'engagement du Président du Sénat, des Questeurs et des membres du Bureau pour **ancrer la culture déontologique au sein du Parlement**.

De même, le Comité entretient des échanges nourris avec le Déontologue de l'Assemblée nationale, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et le Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (RFEDP).

Comme chaque année, son rapport participe à ce **partage d'expériences**, en dressant un bilan de l'activité du Comité (*Première partie*) et en détaillant sa jurisprudence (*Seconde partie*).

Diffuser et faire respecter les règles éthiques demeure, plus que jamais, un travail collectif.

¹ Le rapport du GRECO est consultable à l'adresse suivante :

<https://rm.coe.int/quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-des-parlement/1680a5fe0d>.

LA COMPOSITION DU COMITÉ

Organe pluraliste, le Comité de déontologie est composé de **9 sénatrices et sénateurs désignés par le Président du Sénat**, dont un Président appartenant au groupe ayant l'effectif le plus important et un représentant pour chacun des 8 groupes politiques.

Dans un souci de pluralisme, son Vice-président est issu du groupe d'opposition qui présente l'effectif le plus important¹.

Ses membres sont nommés après chaque renouvellement du Sénat, pour une durée de 3 ans. Aucun ne peut accomplir plus de deux mandats².

Sa composition a été renouvelée à la suite des **élections sénatoriales de septembre 2020**, pour le triennat 2020-2023.

Le Comité est présidé par **M. Arnaud BAZIN** depuis avril 2019. Sa Vice-présidente est **Mme Michelle MEUNIER**, désignée en octobre 2020.

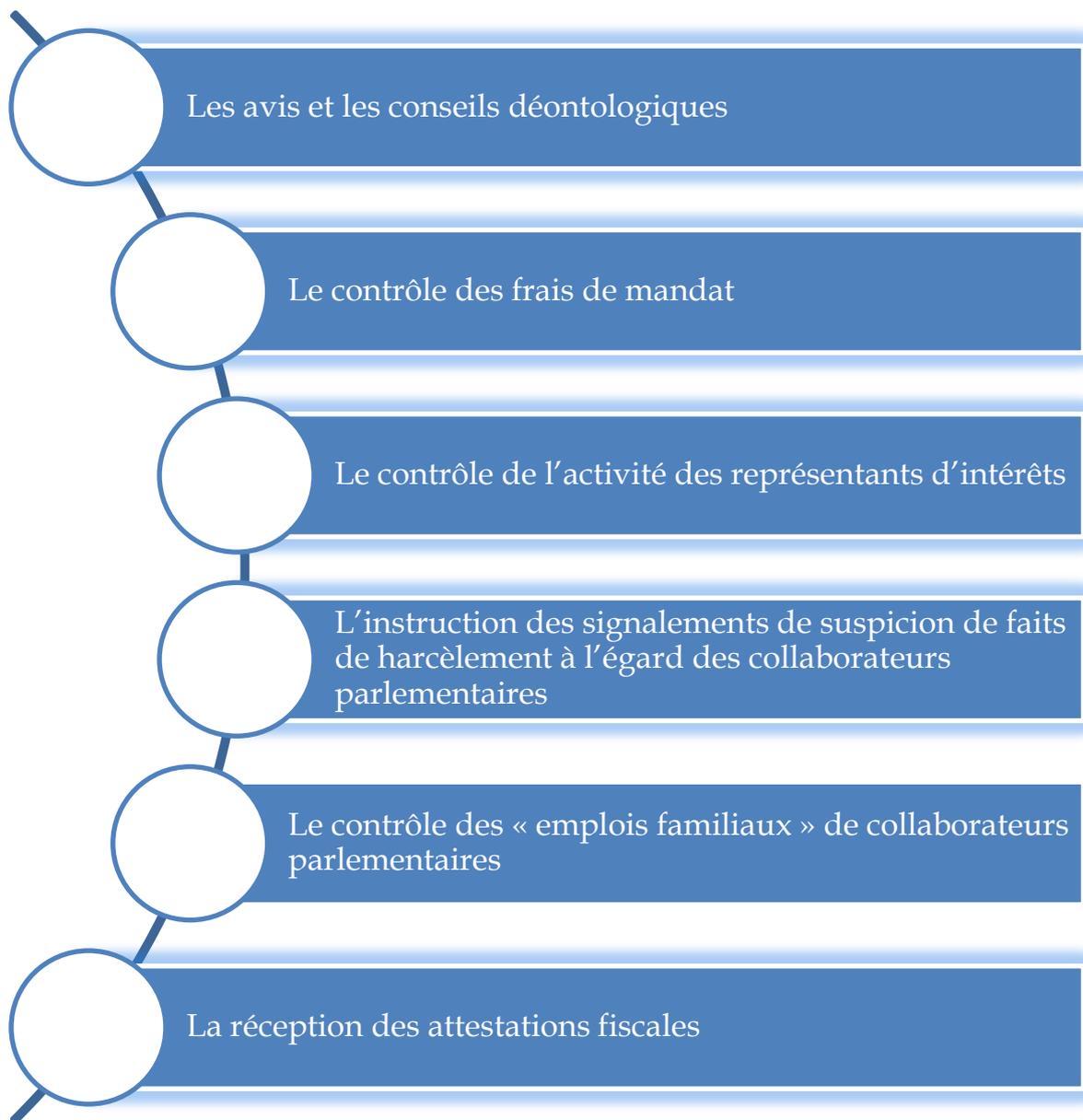
LES MEMBRES DU COMITÉ

- M. Arnaud BAZIN (Les Républicains - Val-d'Oise), Président ;
- Mme Michelle MEUNIER (Socialiste, écologiste et républicain - Loire-Atlantique), Vice-présidente ;
- M. Éric BOCQUET (Communiste, républicain, citoyen et écologiste - Nord) ;
- M. Emmanuel CAPUS (Les Indépendants - République et Territoires - Maine-et-Loire) ;
- Mme Maryse CARRÈRE (Rassemblement Démocratique et Social Européen - Hautes-Pyrénées) ;
- M. Olivier CIGOLOTTI (Union centriste - Haute-Loire) ;
- Mme Catherine DI FOLCO (Les Républicains - Rhône) ;
- M. Joël LABBÉ (Écologiste - Solidarité et Territoires - Morbihan) ;
- M. Thani MOHAMED SOILHI (Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants - Mayotte).

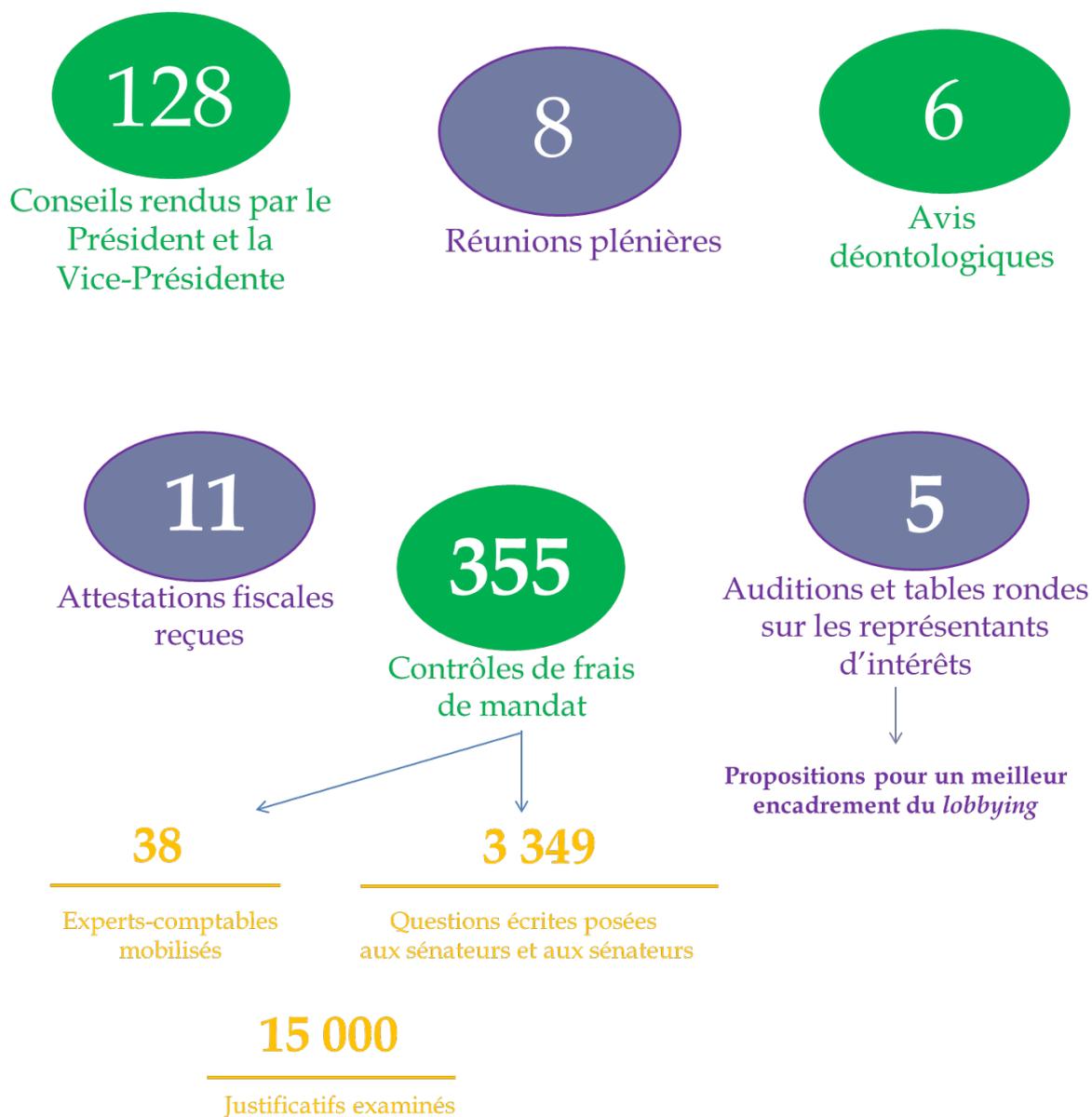
¹ Article 91 sexies du Règlement du Sénat.

² Sauf si l'un de ces mandats a été exercé pendant une durée inférieure à trois ans.

LES PRINCIPALES MISSIONS DU COMITÉ



LA SESSION 2021-2022, EN CHIFFRES



PREMIÈRE PARTIE : L'ACTIVITÉ DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE

L'activité du Comité de déontologie est restée soutenue lors de la session 2021-2022, en particulier pour ses missions de conseil et de contrôle des frais de mandat.

Le Comité s'est réuni **en formation plénière à 8 reprises**. Son Président et sa Vice-Présidente ont également rendu des conseils déontologiques, tout au long de l'année.

I. LES AVIS ET LES CONSEILS DÉONTOLOGIQUES : UN NOMBRE TOUJOURS ÉLEVÉ DE SAISINES

Le Comité de déontologie accompagne les sénatrices et les sénateurs dans l'exercice de leur mandat : il rend **des avis et des conseils déontologiques** pour répondre à leurs interrogations, dans une démarche préventive.

AVIS ET CONSEILS : LE RÔLE DU COMITÉ

Le Comité peut être saisi sur toute question déontologique concernant l'exercice du mandat des sénatrices et des sénateurs. Il est également consulté sur les règles de prise en charge des frais de mandat, en amont de leur adoption¹.

Doivent être distingués :

- **les avis**, lorsque le Comité est saisi par le Bureau ou le Président du Sénat sur des questions d'ordre général ou sur des cas individuels.

Le Comité se réunit alors en formation plénière pour statuer ;

- **les conseils**, qui peuvent être demandés par toute sénatrice ou par tout sénateur sur une question déontologique liée à l'exercice de son mandat.

De nature confidentielle, les conseils sont rendus par le Président ou la Vice-présidente, qui bénéficient à cet effet d'une délégation du Comité.

Cette procédure permet de **répondre avec réactivité aux sollicitations des parlementaires** : en règle générale, le Président et la Vice-présidente apportent des éléments de réponse en moins d'une semaine. Les cas les plus complexes peuvent être soumis à la formation plénière du Comité, qui se prononce alors de manière collégiale.

¹ Articles 91 sexies et 91 septies du Règlement du Sénat et article 4 sexies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

A. LES AVIS DÉONTOLOGIQUES

Le Comité a rendu **6 avis déontologiques lors de la session 2021-2022 sur saisine du Président du Sénat**, soit le même nombre que l'année dernière.

NOMBRE D'AVIS DÉONTOLOGIQUES RENDUS PAR LE COMITÉ

Session	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Nombre d'avis	1	4	1	5	6	6

Le Comité a par exemple rendu un avis sur **l'actualisation de la circulaire des Questeurs sur les frais de mandat**, qui permet de diffuser les bonnes pratiques auprès des sénatrices et des sénateurs¹.

B. LES CONSEILS DÉONTOLOGIQUES

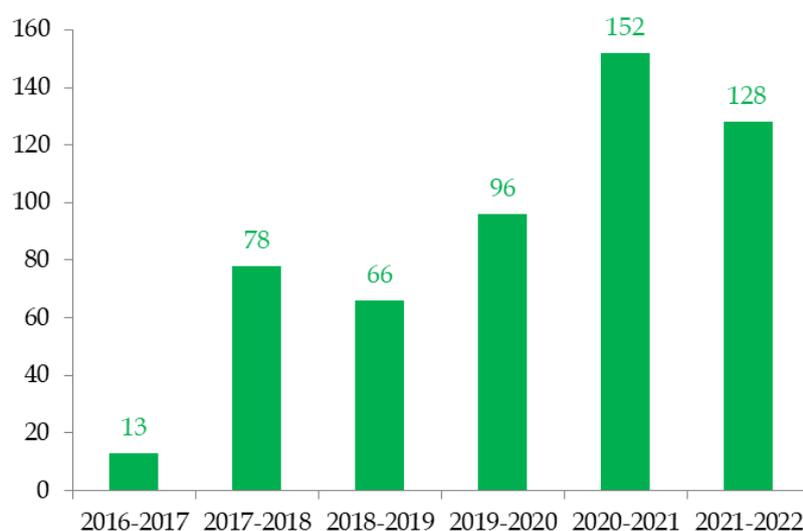
Le Président et la Vice-présidente du Comité ont rendu **128 conseils déontologiques** au cours de la session 2021-2022.

Le nombre de conseils **se maintient à un niveau élevé**, avec une augmentation d'un tiers par rapport à la session 2019-2020 (96 conseils). Il reste toutefois plus faible que lors de la session 2020-2021 (152 conseils), en raison du calendrier électoral².

¹ La circulaire des Questeurs est également disponible sur le site Internet du Sénat, à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/role/Circulaire_Questeurs_Frais_de_mandat.pdf.

² La précédente session (2020-2021) a été marquée par les élections sénatoriales du 27 septembre 2020 : les nouveaux sénateurs ont pu avoir besoin d'un accompagnement renforcé pour appréhender les règles déontologiques applicables, alors que les sénateurs « sortants » ont pu s'interroger sur les conditions de leur départ (reprise du véhicule de fonction, déménagement de leur permanence parlementaire, etc.).

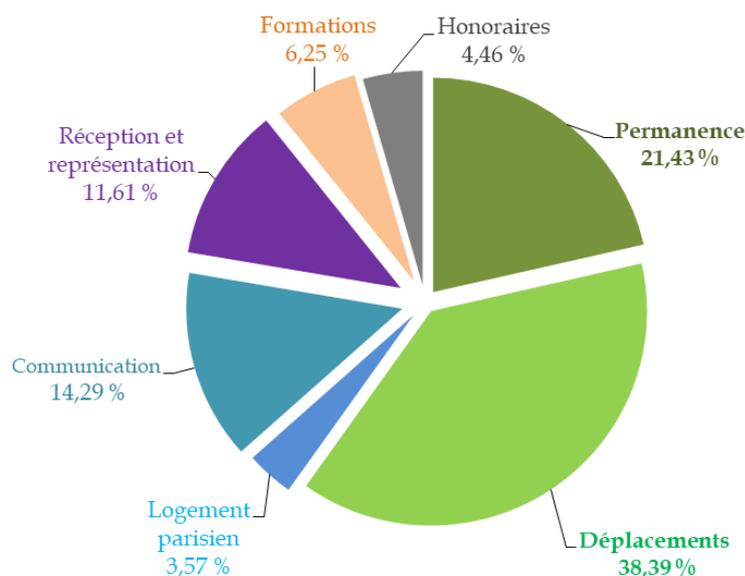
NOMBRE DE CONSEILS DÉONTOLOGIQUES



Lors de la session 2021-2022, **87 sénatrices et sénateurs ont saisi le Comité de déontologie d'une demande de conseil**¹, ce qui représente un quart de l'effectif sénatorial.

Comme les années précédentes, **les frais de mandat concentrent la majorité des demandes**, avec 112 conseils (soit 87,50 % du total). Plus de la moitié d'entre eux concernent les frais de déplacement et la permanence parlementaire.

RÉPARTITION DES CONSEILS RELATIFS AUX FRAIS DE MANDAT



¹ Certains membres du Sénat ayant adressé plusieurs demandes de conseil au Comité de déontologie.

II. LES FRAIS DE MANDAT : 355 CONTRÔLES MENÉS, AVEC L'APPUI D'EXPERTS-COMPTABLES INDÉPENDANTS

A. L'ORGANISATION DES CONTRÔLES

Le Comité de déontologie a mené **sa quatrième campagne de contrôle des frais de mandat** entre février et septembre 2022.

Cette campagne a porté sur les dépenses que les sénatrices et les sénateurs ont engagées l'année précédente (2021) et enregistrées sur une application informatique interne au Sénat (*Julia*).

Pour exercer cette mission, le Comité s'appuie sur **l'expertise** :

- **de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)**, qui participe à l'élaboration du référentiel de contrôle et détermine la répartition entre les contrôles approfondis et transversaux ;

- **de 28 experts-comptables**, qui contrôlent les justificatifs de dépense pour le compte et sous la supervision du Comité.

Pour la première fois, **les experts-comptables ont été recrutés par un marché public**¹.

Ce dernier garantit **leur indépendance** : pour prévenir tout conflit d'intérêts, les experts-comptables ont l'interdiction d'établir ou d'entretenir un lien personnel, professionnel ou financier avec les parlementaires contrôlés ou les membres de leur famille.

¹ Le Conseil national de l'ordre des experts-comptables (CNOEC), qui avait sélectionné les contrôleurs lors des précédentes campagnes de contrôle, a en effet indiqué au Sénat qu'il souhaitait recentrer ses activités et donc mettre fin à sa participation au contrôle des frais de mandat.

CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT : LE RÔLE DU COMITÉ

Conformément à l'arrêté de Bureau du 7 décembre 2017¹, les frais de mandat doivent présenter **un lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire** et revêtir **un caractère raisonnable**.

Les dépenses qui ne respecteraient pas l'un de ces deux critères doivent être remboursées au Sénat, sur les deniers personnels des sénatrices et des sénateurs.

Le Comité de déontologie exerce son contrôle sur la base d'un **référentiel**, qui est rendu public sur le site Internet du Sénat². Ce document a été actualisé le 8 février 2022, pour tirer les conséquences de l'attribution du marché public d'expertise comptable.

Toutes les sénatrices et tous les sénateurs sont contrôlés chaque année, sur la base d'un échantillonnage de leurs dépenses :

- les contrôles approfondis couvrent entre 40 et 60 % des frais ;
- les contrôles transversaux couvrent entre 20 et 30 % des frais.

Chaque élu fait l'objet d'au moins **un contrôle approfondi** au cours de son mandat (*première sélection*).

S'ajoutent des contrôles approfondis pour les sénatrices et les sénateurs tirés au sort (*seconde sélection*). Un même élu peut donc être soumis à plusieurs contrôles approfondis au cours de son mandat, ce qui renforce la robustesse du contrôle.

Les sénatrices et les sénateurs qui ne sont pas soumis à un contrôle approfondi font l'objet d'un **contrôle transversal**.

Un **contrôle complémentaire** peut être mis en œuvre pour les dossiers qui présentent le plus de difficultés, qu'ils relèvent d'un contrôle approfondi ou transversal. Avec l'accord du Président et de la Vice-présidente du Comité, les experts-comptables effectuent un contrôle encore plus poussé sur une ou plusieurs catégories de dépenses.

Enfin, le Comité peut solliciter des **contrôles ciblés** sur les risques qu'il aurait identifiés. À titre d'exemple, les modalités de reprise des véhicules de fonction à l'issue du mandat parlementaire font l'objet d'un contrôle systématique, pour éviter tout risque d'enrichissement personnel.

¹ Cet arrêté est consultable à l'adresse suivante :

http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/role/regime/ab2017-272Consolide_Frais_de_mandat_15_12_2022.pdf

² Le référentiel de contrôle est consultable à l'adresse suivante :

http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/role/regime/Referentiel_de_controle_fevrier_2022.pdf

B. LE PÉRIMÈTRE DES CONTRÔLES

En 2022, le Comité de déontologie a réalisé **355 contrôles** : 348 pour les sénatrices et les sénateurs en fonction et 7 pour d'anciens parlementaires dont le mandat a pris fin en 2021.

Le nombre de contrôles est stable par rapport à 2019 et 2020. Il est, par définition, plus faible qu'en 2021 (437 contrôles effectués), en raison du renouvellement sénatorial du 27 septembre 2020¹.

NOMBRE DE CONTRÔLES EFFECTUÉS LORS DES CAMPAGNES DU COMITÉ

Campagne de contrôle des frais de mandat	1 ^{ère} campagne	2 ^{ème} campagne	3 ^{ème} campagne	4 ^{ème} campagne
Année de mise en œuvre du contrôle	2019	2020	2021	2022
<i>Année sur laquelle a porté le contrôle</i>	2018	2019	2020	2021
Nombre de sénateurs contrôlés	355	354	437*	355

* Nombre élevé de contrôles en raison du renouvellement sénatorial

Le Comité a mené **68 contrôles approfondis** et **287 contrôles transversaux** en 2022. Il a dû procéder à un contrôle complémentaire dans 28 dossiers.

¹ 89 sénatrices et sénateurs ont quitté leur mandat à l'issue des élections sénatoriales du 27 septembre 2020. Les frais qu'ils avaient engagés pendant leur dernière année de mandat (2020) ont été contrôlés lors de la troisième campagne de contrôle (2021).

RÉPARTITION DES CONTRÔLES

	Contrôles approfondis			Contrôles transversaux	Total
	Première sélection ¹	Seconde sélection ²	Total		
	59	9	68	287	355
<i>Dont contrôles complémentaires</i>	5			23	28

Environ 15 000 justificatifs ont été examinés, le taux moyen de contrôle des dépenses atteignant 48,86 %.

C. LE DÉROULEMENT DES CONTRÔLES

La campagne s'organise dans le respect du principe du contradictoire :

- les experts-comptables ont posé 3 249 questions écrites aux sénatrices et aux sénateurs pour obtenir des informations complémentaires ;
- à l'issue du travail des experts-comptables, le Comité de déontologie a ouvert une nouvelle phase d'échange, portant uniquement sur les difficultés persistantes. Dans 85 % des cas, les parlementaires concernés ont apporté de nouveaux éléments, par écrit ou lors d'un entretien avec le Président ou la Vice-Présidente du Comité.

Le Comité s'est réuni en formation plénière le 27 juillet 2022 pour statuer sur chacun des 355 contrôles. Conformément à son règlement intérieur, il s'est prononcé sur la base de fiches anonymes afin de garantir l'impartialité et l'équité de la procédure.

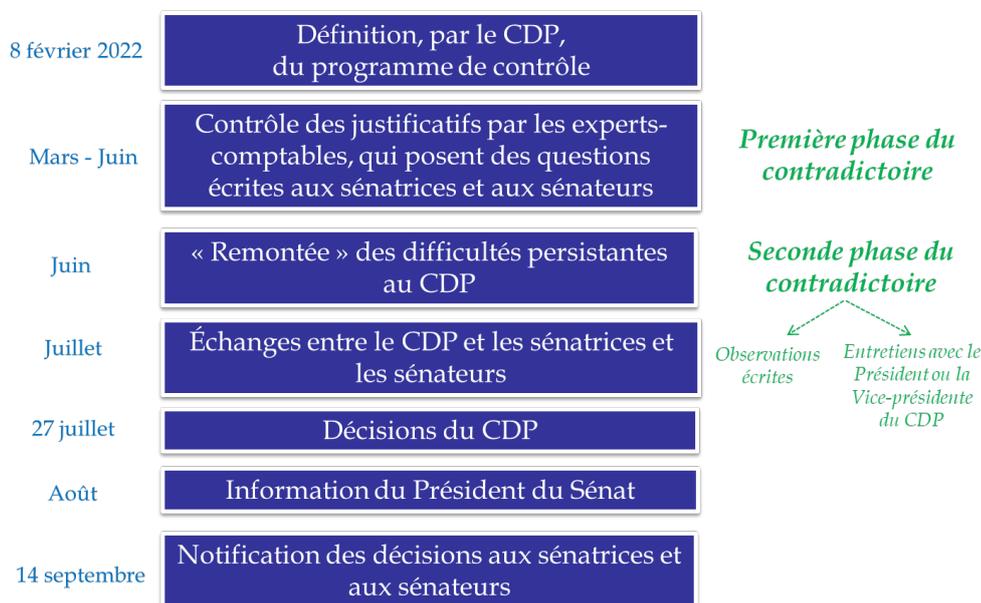
Le Président du Sénat a pris acte des décisions du Comité, sans solliciter de nouvelle délibération comme il en a la possibilité en application de l'article 19 de l'arrêté de Bureau du 7 décembre 2017.

Les sénatrices et les sénateurs en ont été informés le 14 septembre 2022.

¹ Cette première sélection permet de s'assurer que toute sénatrice et tout sénateur fasse l'objet d'au moins un contrôle approfondi au cours de son mandat.

² Cette seconde sélection s'effectue de manière aléatoire, y compris pour les parlementaires qui ont déjà été soumis à un contrôle approfondi au cours de leur mandat. Elle correspond à 15 % du nombre de parlementaires figurant dans la première sélection.

LES PRINCIPALES ÉTAPES DE LA CAMPAGNE DE CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT



CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT : LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU COMITÉ

Comme chaque année, le Président et la Vice-présidente du Comité ont dressé **le bilan de la campagne de contrôle devant le Bureau du Sénat** (6 octobre 2022).

Les principales propositions du Comité visent à :

- mettre en place une nouvelle fonctionnalité dans l'application *Julia* pour permettre aux sénatrices et aux sénateurs de renseigner une fois pour toutes les informations essentielles au contrôle (sur le bail de la permanence ou le contrat de location de la voiture par exemple) et ainsi éviter des questions récurrentes de la part des experts-comptables (principe « *dites-le nous une fois* ») ;

- donner la possibilité aux experts-comptables de poursuivre le dialogue avec les parlementaires après réception de leurs réponses écrites, afin d'obtenir des éclairages supplémentaires ;

- créer une nouvelle catégorie de dépenses regroupant **les cadeaux protocolaires, les dons et les compositions florales**, afin de clarifier la catégorisation des dépenses pour les sénatrices et les sénateurs et de faciliter les contrôles du Comité ;

- **continuer les efforts de sensibilisation** des sénatrices et des sénateurs.

À la suite de la présentation devant le Bureau, le Comité de déontologie a organisé des **réunions d'information dans chaque groupe politique**, pour répondre aux questions concrètes des sénatrices et des sénateurs.

III. LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS : UNE RÉFLEXION SUR L'ÉVOLUTION DES RÈGLES APPLICABLES

Le Comité de déontologie contrôle l'activité au Sénat des représentants d'intérêts¹, dans le respect du **code de conduite** fixé par le Bureau².

Au cours de la session 2021-2022, **une réflexion d'ampleur a été menée sur l'évolution des règles applicables aux représentants d'intérêts.**

Le Comité a entendu toutes les parties prenantes en audition : la HATVP, les associations de représentants d'intérêts³, des associations citoyennes⁴ et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Il a également examiné le registre européen de transparence, afin de le comparer au modèle français.

Le rapport du Comité a été adopté le 7 décembre 2022, puis présenté au Bureau le 15 décembre.

LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS : RENOUER AVEC L'ESPRIT DE LA LOI « SAPIN II »

Dans son rapport, le Comité de déontologie dresse **quatre constats** :

- **l'activité de représentation d'intérêts est pleinement légitime**, les parlementaires devant être à l'écoute de la société civile, dans toute sa diversité ;

- elle doit toutefois être suffisamment **transparente et encadrée**. Les citoyens sont en droit de connaître l'influence des représentants d'intérêts sur la décision publique, aussi appelée « *empreinte normative* » ;

- la loi « Sapin II » du 9 décembre 2016⁵ a permis de mieux réguler la représentation d'intérêts mais **son esprit a été dévoyé par un décret du 9 mai 2017⁶**, qui est revenu sur l'intention du législateur en réduisant le périmètre du répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ;

¹ Chapitre XXII bis de l'Instruction générale du Bureau (IGB).

² Le code de conduite est consultable à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sqp/Code_de_conduite.pdf.

³ Association française des conseils en lobbying et affaires publiques (AFCL), Association des professionnels des affaires publiques (APAP), Association des avocats-conseils en affaires publiques (A-CAP) et Jeunes lobbyistes.

⁴ Transparency International France, Anticor et Regards citoyens.

⁵ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

⁶ Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

- le Parlement est beaucoup plus transparent que le Gouvernement dans ses relations avec les représentants d'intérêts. Des **marges d'amélioration** subsistent néanmoins pour mieux encadrer leur activité, dans le respect, pour les parlementaires, du principe constitutionnel de libre exercice de leur mandat¹.

Le Comité a également formulé **des propositions d'amélioration, poursuivant quatre objectifs** :

- compléter le répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP ;
- poursuivre les efforts de transparence pour mieux connaître l'activité de *lobbying* ;
- préciser les obligations déontologiques pour les contacts avec les représentants d'intérêts ;
- diffuser les règles applicables et renforcer les moyens de contrôle de la HATVP et du Sénat.

IV. LES AUTRES MISSIONS DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE

A. LE CONTRÔLE DES « EMPLOIS FAMILIAUX »

Depuis la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, le Comité de déontologie est chargé de **contrôler les « emplois familiaux » de collaborateurs parlementaires**².

¹ Le Conseil constitutionnel a rappelé l'importance de ce principe lorsqu'il a été saisi des modalités d'accès des parlementaires à l'hémicycle pendant la crise sanitaire (Conseil constitutionnel, Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020).

² Cette disposition est aujourd'hui prévue par l'article 8 quater de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

CONTRÔLE DES « EMPLOIS FAMILIAUX » : LE RÔLE DU COMITÉ

La loi distingue **trois « cercles »** d'emplois familiaux.

	Périmètre	Droit applicable
1^{er} cercle	Conjoint, partenaire de PACS, concubin, parents, beaux-parents, enfants et beaux-enfants	Interdiction
2nd cercle	Frères, sœurs, beaux-frères, belles-sœurs, neveux, anciens conjoints, partenaires de PACS ou concubins, anciens beaux-enfants, beaux-frères ou belles-sœurs	Autorisation, avec déclaration auprès du Comité
« Emplois croisés »	Membres de la famille d'un autre député ou d'un autre sénateur	

Dans les deux derniers cas, le Comité vérifie que l'emploi du collaborateur ne constitue pas un manquement aux règles déontologiques.

Une fois la déclaration reçue, le Président du Comité dispose d'un délai de 5 jours pour demander à son collègue de surseoir à la conclusion du contrat de travail. Le Comité se réunit alors en formation plénière pour se prononcer sur la situation.

À défaut de demande de sursis, le contrat de travail peut être conclu, à charge pour le Président d'en informer ses collègues lors d'une prochaine réunion du Comité.

Pendant la session 2021-2022, le Comité a été saisi de **deux déclarations « d'emplois familiaux »**, dont :

- un sénateur qui souhaitait recruter sa sœur comme collaboratrice parlementaire, pour lui confier des missions de communication ;
- un sénateur qui envisageait de recruter le fils d'un député, élu dans le même département.

Après examen, le Président du Comité a constaté que ces recrutements ne soulevaient pas de difficulté sur le plan déontologique : les collaborateurs disposaient des qualifications requises pour occuper le poste et ne bénéficiaient pas d'un traitement financier « privilégié ».

Le Président ne s'est donc pas opposé à la conclusion des contrats de travail.

Il a toutefois demandé aux sénateurs concernés de l'informer de toute évolution substantielle dans les conditions d'emploi de ces collaborateurs (temps de travail, rémunération, etc.).

S'agissant de « l'emploi croisé », le Président du Comité a rappelé au sénateur-employeur que son collaborateur ne devait pas exercer d'activités professionnelles au bénéfice de son père député, y compris en cas de mutualisation des tâches entre les deux équipes parlementaires.

B. LA RÉCEPTION DES ATTESTATIONS FISCALES DES SÉNATEURS

Le Comité de déontologie reçoit, pour information, les attestations fiscales des sénatrices et des sénateurs au début de leur mandat¹.

Si les parlementaires n'ont pas satisfait à leurs obligations de déclaration ou de paiement d'impôts, le Président du Comité prend leur attache pour leur rappeler la procédure applicable et les sanctions prévues².

Au cours de la session 2021-2022, le Comité a reçu **11 attestations fiscales**, correspondant à deux cas de figure :

- l'élection en septembre 2021 de 6 sénatrices et sénateurs représentant les Français établis hors de France³ ;
- l'entrée en fonction de 4 parlementaires pour pourvoir un siège devenu vacant et le retour au Sénat d'un ancien membre du Gouvernement.

C. L'INSTRUCTION DES SIGNALEMENTS DE SUSPICION DE FAITS DE HARCÈLEMENT

Depuis 2020, le Comité de déontologie est chargé d'instruire les signalements de suspicion de faits de harcèlement moral ou sexuel à l'encontre des collaborateurs parlementaires⁴.

Le harcèlement constitue, en effet, **un manquement au principe déontologique de dignité**, qui s'impose à l'ensemble des sénatrices et des sénateurs⁵.

¹ Articles L.O. 136-4 et L.O. 296 du code électoral.

² En cas d'irrégularité, les parlementaires disposent d'un délai d'un mois pour régulariser leur situation ou contester l'appréciation de l'administration fiscale.

En l'absence de régularisation, le Bureau du Sénat saisit le Conseil constitutionnel qui peut, en fonction de la gravité du manquement, déclarer la démission d'office du parlementaire et son inéligibilité pour une durée maximale de trois ans.

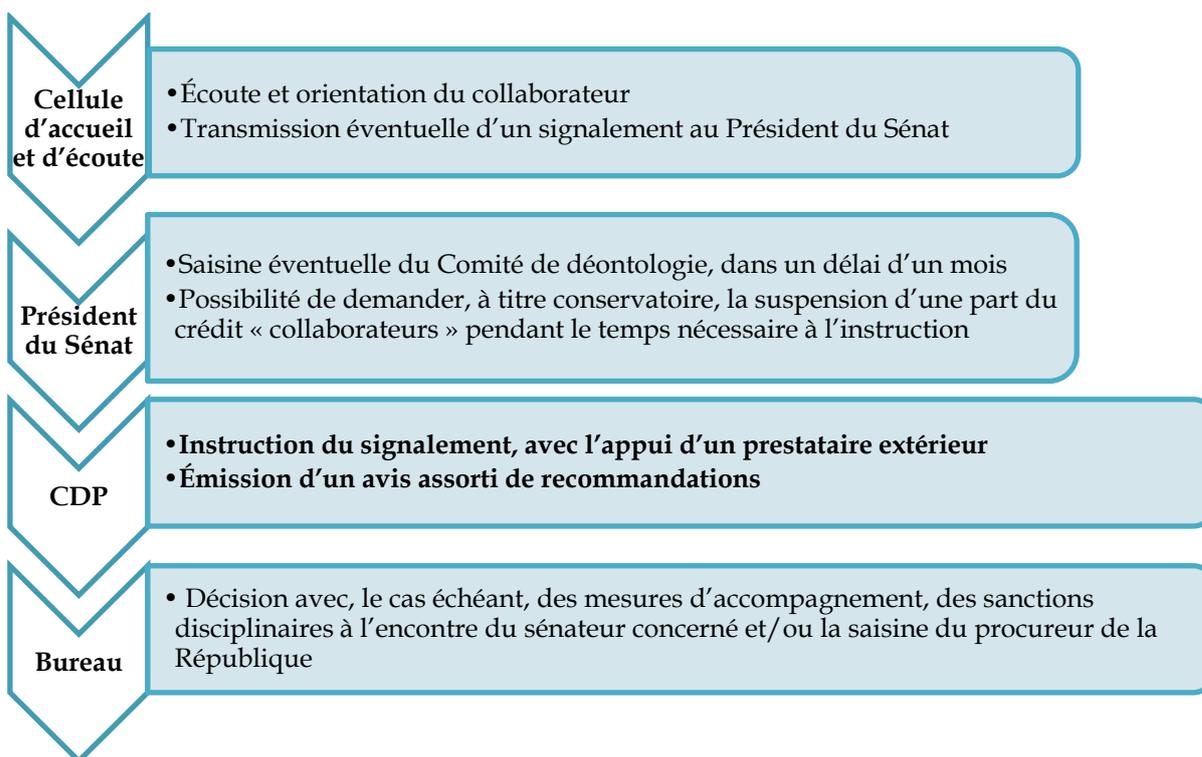
³ Ce scrutin ayant été reporté de septembre 2020 à septembre 2021, en raison de la situation sanitaire (Loi organique n° 2020-976 du 3 août 2020 portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France).

⁴ Arrêté n° 2020-314 du Bureau du Sénat du 4 novembre 2020.

⁵ Article 91 bis du Règlement du Sénat et annexe au chapitre XX bis de l'Instruction générale du Bureau (IGB).

La procédure du Sénat relève ainsi du champ disciplinaire. **Elle s'ajoute aux voies judiciaires**, devant le tribunal des prud'hommes ou le juge pénal, **sans s'y substituer**.

SIGNALEMENTS DE SUSPICION DE FAITS DE HARCÈLEMENT : LA PROCÉDURE APPLICABLE



Après avoir instruit deux affaires lors de la précédente session, **le Comité n'a pas été saisi de nouveaux signalements entre 1^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022.**

Il juge toutefois essentiel de **renforcer les dispositifs de médiation entre les parlementaires et leurs collaborateurs**, pour traiter les difficultés le plus en amont possible et éviter une détérioration irrémédiable des relations de travail.

D. L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU COMITÉ

Le Comité de déontologie participe au **Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (RFEDP)**¹.

Fondé en octobre 2019, ce réseau vise à ancrer la culture déontologique dans les parlements francophones. Il est composé de 28 membres et partenaires, répartis sur quatre continents : l'Amérique du Nord, l'Europe, l'Afrique et l'Asie.

Le Comité a contribué à l'organisation de **l'assemblée générale du Réseau, qui s'est tenue à Paris les 7 et 8 novembre 2022**.

Cette rencontre a été l'occasion d'échanger sur trois thèmes d'actualité :

- la réception par les parlementaires de cadeaux et autres avantages ;
- la prévention et la lutte contre les conflits d'intérêts ;
- les règles d'après-mandat et la reconversion professionnelle des anciens parlementaires.

¹ Le site Internet du Réseau est consultable à l'adresse suivante : www.rfedp.org.

LES PERSPECTIVES DU COMITÉ

Outre les réponses aux demandes d'avis et de conseils déontologiques, la session 2022-2023 sera marquée par au moins deux enjeux : l'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts, d'une part, et la poursuite des efforts de sensibilisation aux règles déontologiques, d'autre part.

Les représentants d'intérêts

Le Comité de déontologie restera attentif à **la mise en œuvre de son rapport sur les représentants d'intérêts, pour mieux connaître leur « empreinte » sur l'élaboration de la loi.**

Le Président du Sénat a lancé **une consultation interne** sur les propositions du Comité, associant les présidents des groupes politiques, des commissions et des délégations.

À l'issue de cette consultation, ces propositions donneront lieu, le cas échéant, à des décisions du Bureau du Sénat. Elles nécessitent également une prise de conscience de la part du Gouvernement, qui doit modifier son décret du 9 mai 2017 pour **renouer avec l'esprit de la loi « Sapin II ».**

Les efforts de sensibilisation aux règles déontologiques

Le Comité de déontologie poursuivra ses efforts de sensibilisation à l'attention des sénatrices et des sénateurs.

Il consacrera **une attention particulière aux nouveaux parlementaires, qui seront élus lors des élections sénatoriales de septembre 2023.** Comme en 2020, ce renouvellement représentera un surcroît d'activité pour le Comité, qu'il conviendra d'anticiper.

Le Comité participera également à **l'actualisation du Guide déontologique**, dont la dernière version date d'octobre 2020¹, et continuera de prendre part aux travaux du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (RFEDP).

¹ Ce document est consultable à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Comite_de_deontologie/GUIDE_DEONTOLOGIE_SENATEUR_v7_DOUBLE-PAGE_.pdf.

SECONDE PARTIE : LE RECUEIL DE JURISPRUDENCE

La seconde partie expose les principaux avis et conseils du Comité de déontologie pour la session parlementaire 2021-2022, ainsi que les décisions prises dans le cadre de la campagne de contrôle des frais de mandat.

Ce recueil est présenté dans un ordre thématique, sans prétendre à l'exhaustivité¹.

I. LES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES SÉNATEURS

A. LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Un sénateur s'est interrogé sur l'attitude à adopter après **la nomination d'un membre de sa famille proche comme président par intérim du conseil d'administration d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)**.

Ce sénateur est également rapporteur spécial de la commission des finances. Il travaille sur la mission budgétaire dans laquelle la subvention de l'établissement public est inscrite.

Après avoir rappelé la définition du conflit d'intérêts², le Président du Comité de déontologie a confirmé que **les fonctions de rapporteur appelaient à une vigilance particulière**, compte tenu de leur influence sur la délibération parlementaire.

En outre, le président du conseil d'administration de cet établissement public dispose de fonctions exécutives : il a autorité sur les services et préside la commission chargée de verser des aides aux particuliers et aux entreprises.

Enfin, la subvention perçue par l'établissement public pourrait avoir des conséquences indirectes sur la carrière du membre de la famille du sénateur. À titre d'exemple, la conduite d'un nouveau projet ou la refonte des ressources humaines pourrait être mise à son actif.

¹ Dans cette seconde partie, le terme de « sénateurs » regroupe l'ensemble des membres du Sénat, femmes et hommes. L'objectif est ainsi d'éviter tout risque de ré-identification, en application du chapitre XX ter de l'Instruction générale du Bureau (IGB).

² Conformément à l'article 91 ter du Règlement du Sénat, « les sénateurs veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement toute situation de conflit d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans laquelle ils se trouvent ou pourraient se trouver ».

En l'espèce, le Président du Comité a constaté un risque d'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés, bien que le sénateur n'ait joué aucun rôle dans la nomination du membre de sa famille à la tête de l'établissement public.

Il a donc conseillé au sénateur, qui en convenait, de se déporter des travaux en lien avec l'établissement, pendant le temps de l'intérim.

En pratique, le sénateur ne devait pas participer à l'audition de l'établissement ni rédiger les parties du rapport budgétaire en lien avec ce dernier. Il ne pouvait pas non plus déposer ou voter un amendement en lien direct avec l'établissement.

B. LES RELATIONS AVEC LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Dans le cadre de leur mandat, les sénateurs sont amenés à rencontrer des parties prenantes, y compris dans la sphère économique.

À titre d'exemple, un sénateur a consulté le Comité sur l'organisation d'une rencontre avec le responsable d'un grand groupe d'hypermarchés et des producteurs partenaires.

Le sénateur a pu accepter cette rencontre, **dans le respect du principe déontologique d'indépendance** : il a dû se prémunir contre toute relation au cours de laquelle se développerait un lien de dépendance matériel ou financier avec un organisme extérieur, susceptible d'influencer l'exercice de son mandat. À titre d'exemple, ses échanges avec le groupe d'hypermarchés ne devaient pas contraindre ses prises de parole en sa qualité de parlementaire ni ses votes.

Plusieurs demandes de conseil ont porté sur **l'organisation d'évènements en lien avec des représentants d'intérêts.**

À chaque fois, le Comité a rappelé la nécessité de respecter **le code de conduite du Sénat** (interdiction pour les représentants d'intérêts d'utiliser le logo de l'institution, d'offrir un cadeau de plus de 150 euros, de rémunérer les intervenants lorsque la réunion a lieu au Palais du Luxembourg ou dans ses dépendances, etc.).

De même, les sénateurs doivent se conformer au **principe déontologique de probité**, qui impose d'éviter toute confusion entre l'exercice de leur mandat, d'une part, et la défense d'intérêts catégoriels, d'autre part.

Ils ont, en outre, l'interdiction « *de faire ou de laisser figurer [leur] nom suivi de l'indication de [leur] qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière ou commerciale* »¹.

¹ Articles L.O. 150 et L.O. 297 du code électoral.

L'INTERDICTION DES PUBLICITÉS FINANCIÈRES ET COMMERCIALES : TROIS EXEMPLES CONCRETS

- Une remise de prix en lien avec un laboratoire

Le Président du Comité a **déconseillé à un sénateur d'être l'invité d'honneur d'une cérémonie de remise de prix**, organisée par le fonds de dotation d'un laboratoire de biotechnologies.

Ce fonds de dotation vise, certes, à apporter un soutien financier aux programmes de recherche.

La cérémonie est toutefois l'occasion de valoriser le laboratoire, dans ses activités de mécénat mais aussi commerciales.

Le laboratoire est également susceptible de communiquer sur l'événement : il est probable que le nom du sénateur figure sur le programme et que des photographies de son intervention soient diffusées sur les supports de communication du laboratoire, ce qui n'est pas autorisé.

- La promotion du territoire

Un sénateur a été invité dans un pays étranger pour inaugurer un programme de coopération économique avec des entreprises de son département.

Dans une telle situation, le sénateur est conduit à promouvoir les atouts de son territoire, ce qui ne soulève pas de difficulté. En revanche, **il n'a pas vocation à appuyer les intérêts particuliers de certaines entreprises**, au risque de participer à une action publicitaire ou commerciale.

- Les publicités insérées dans l'agenda d'un sénateur, également conseiller départemental

Un sénateur a interrogé le Comité sur l'élaboration d'un agenda en sa qualité de conseiller départemental. Cet agenda comprend des **encarts publicitaires de différents entrepreneurs locaux**, une pratique courante à l'échelle locale.

Le Président du Comité l'a invité à prendre **trois précautions** :

. l'agenda est réalisé dans le cadre du mandat départemental, qui ne connaît pas les mêmes limitations que le mandat sénatorial¹. Il ne doit donc **pas faire référence aux fonctions sénatoriales** ;

. la possibilité d'acheter des encarts publicitaires doit être largement ouverte aux entreprises du département, dans le respect du **principe de libre concurrence** et sans risque de discrimination entre les différents acteurs économiques ;

. **l'élu ne doit disposer d'aucune participation financière dans la société qui diffuse l'agenda, ni dans les entreprises qui achètent un encart publicitaire.**

¹ Les articles L.O. 150 et L.O. 297 du code électoral, relatifs à l'interdiction des publicités pour des entreprises financières ou commerciales, ne sont pas applicables aux élus locaux.

II. LES FRAIS DE MANDAT

Conformément à l'arrêté de Bureau du 7 décembre 2017, le Comité de déontologie s'assure que les dépenses engagées par les sénateurs :

- présentent un lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire ;
- revêtent un caractère raisonnable ;
- évitent tout risque d'enrichissement personnel.

A. LES DÉPENSES INTERDITES

Certaines dépenses ne sont pas éligibles aux frais de mandat, **le Comité de déontologie écartant** :

- **les amendes de stationnement ou de fourrière ainsi que les pénalités liées à un comportement fautif** (frais pour avoir fumé dans une chambre d'hôtel ; découverts bancaires et retards dans le paiement de la taxe d'habitation du logement parisien) ;

- **le paiement de la taxe foncière d'une permanence**, cette dépense relevant du propriétaire du local ;

- **les dépenses personnelles**, comme l'abonnement d'un collaborateur à une salle de sport ;

- **les dépenses électorales.**

À titre d'exemple, le Président du Comité a déconseillé à un sénateur d'utiliser l'adresse de sa permanence parlementaire pour recevoir le courrier adressé à son parti politique. Une telle pratique soulèverait en effet un risque de confusion entre l'exercice de son mandat parlementaire, d'une part, et l'activité de son parti, d'autre part.

L'INTERDICTION D'UTILISER LES MOYENS DU SÉNAT POUR LES ÉLECTIONS INTERNES D'UNE ASSOCIATION D'ÉLUS LOCAUX

Le Président du Comité a été interrogé sur la possibilité d'utiliser les moyens du Sénat pour soutenir une liste de candidats aux élections internes d'une association d'élus locaux.

Cette association ne revêt toutefois pas un caractère parlementaire :

- elle vise à représenter les élus locaux ;
- les députés et les sénateurs ne disposent pas d'une représentation spécifique en son sein : ils n'ont pas le statut d'adhérents et ne peuvent pas participer aux élections internes.

Le soutien à une liste de candidats pour cette élection interne ne présente donc pas de lien direct avec l'exercice du mandat sénatorial. Il soulèverait également un problème d'équité entre les différentes listes, bien que ce scrutin ne soit pas régi par le code électoral.

En conséquence, les moyens du Sénat ne peuvent pas être utilisés dans le cadre de cette élection interne.

En revanche, une liste de candidats peut se prévaloir du soutien d'un ou plusieurs sénateurs sur ses documents de propagande (affiches, tracts, sites Internet, tribunes, etc.) et mentionner leur qualité de parlementaire. Il s'agit en effet d'une information objective, dont la diffusion ne nécessite pas de recourir aux moyens du Sénat.

B. LA PERMANENCE PARLEMENTAIRE

Le Comité de déontologie a porté une attention particulière sur les travaux réalisés dans les permanences parlementaires, en prenant en compte la nature et l'ampleur de ces travaux.

Il convient ainsi de distinguer :

1° Les travaux qui relèvent du propriétaire et que les frais de mandat ne peuvent pas prendre en charge¹.

Il s'agit par exemple de la rénovation complète du local, des travaux de gros œuvre ou d'isolation, de l'installation de sanitaires ou de tuyaux de climatisation ou encore de la réhabilitation des ascenseurs et des parties communes.

Le propriétaire doit également financer les frais liés à la vétusté du local, définie comme l'état d'usure ou de détérioration résultant du temps ou de l'usage normal des matériaux et éléments d'équipement.

2° Les réparations locatives (« menues réparations »), qui sont de la responsabilité du locataire et qui peuvent être financées au moyen des frais de mandat.

La vigilance du Comité est d'autant plus grande lorsque la permanence appartient au sénateur, l'enjeu étant de **prévenir tout risque d'enrichissement personnel**.

En pratique, les principales difficultés portent sur les travaux de peinture, moquette et tapisserie.

¹ Sauf dans l'hypothèse où le bail mettrait ces travaux à la charge du locataire avec, pour contrepartie, une réduction du loyer exigé.

Selon le décret du 26 août 1987¹, le locataire doit prendre à sa charge le « *maintien en état de propreté* » des plafonds, murs intérieurs et cloisons, les « *menus raccords de peinture* » ainsi que la « *pose de raccords de moquette et autres revêtements de sol* ». Les travaux de plus grande ampleur sont exclus des frais de mandat.

Enfin, l'installation d'une alarme peut être financée au moyen de l'AFM car elle s'inscrit dans une démarche de sécurisation de la permanence, justifiée au regard des fonctions publiques exercées par le sénateur.

C. LES FRAIS DE DÉPLACEMENT

1. Les déplacements à l'étranger

Saisis de plusieurs demandes, le Président et la Vice-Présidente du Comité ont rappelé les conditions dans lesquelles les déplacements à l'étranger pouvaient être pris en charge au titre des frais de mandat.

Le lien avec le mandat parlementaire s'apprécie au cas par cas, au regard du programme du déplacement (invitations officielles reçues en qualité de sénateur, entretiens avec des autorités étrangères, réunions en relation avec les travaux réalisés dans le cadre du mandat sénatorial, *etc.*).

Le déplacement du président d'un groupe d'amitié ou, avec l'accord exprès de ce dernier, du président délégué d'un groupe régional, est réputé se rattacher à l'exercice du mandat parlementaire.

Pour les autres membres du groupe d'amitié, ce lien existe uniquement lorsque le déplacement a lieu sur la proposition ou à la demande du président du groupe.

En revanche, **sont interdits** :

- la participation en surnombre à un déplacement du groupe d'amitié, le Bureau ayant fixé un nombre maximal de participants pour ce type de déplacements ;

- la prise en charge au titre de l'AFM des activités assimilables à un déplacement privé ou touristique ;

- le financement des déplacements à l'étranger des collaborateurs, à l'exception de ceux qui travaillent pour un sénateur représentant les Français établis hors de France, dont la circonscription s'étend tout autour du globe.

¹ Décret n° 87-712 pris en application de l'article 7 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accèsion à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière et relatif aux réparations locatives.

DÉPLACEMENTS À L'ÉTRANGER : QUELQUES EXEMPLES CONCRETS

Au cours de la session 2021-2022, le Président et la Vice-Présidente du Comité ont **admis** :

- le déplacement d'un sénateur pour visiter les installations de Frontex et s'entretenir avec les personnels de cette agence européenne ;
- le déplacement d'un membre de la commission des affaires étrangères en Afrique, pour participer à un colloque sur la situation géopolitique et militaire du Sahel ;
- le déplacement d'un membre de la commission de la culture en Amérique du Nord pour présenter une proposition de loi adoptée par le Sénat.

Des sénateurs ont également consulté le Comité de déontologie concernant un déplacement à l'étranger sur le thème de la cybersécurité, organisé par un représentant d'intérêts inscrit au répertoire de la HATVP.

Le Président a invité ces sénateurs à la prudence dans leurs interactions avec le représentant d'intérêts. Il a rappelé que le déplacement devait être **déclaré au Bureau dans l'hypothèse où l'entreprise prendrait en charge une partie du séjour** (transport, hébergement ou restauration) **pour un montant supérieur à 150 euros¹**.

2. Les déplacements des collaborateurs parlementaires

L'AFM peut financer les déplacements des collaborateurs sur le territoire national, dès lors que ces trajets présentent un lien avec l'exercice du mandat de leur sénateur-employeur.

DÉPLACEMENTS DES COLLABORATEURS : QUELQUES EXEMPLES CONCRETS

Ont été admis :

- le déplacement d'un collaborateur aux assises d'une association d'élus locaux, au cours desquelles son sénateur-employeur présentait un rapport du Sénat ;
- des nuitées d'hôtel à Paris pour un collaborateur de circonscription, pour les besoins d'un événement organisé pendant le Congrès des maires ;
- la location pendant quelques jours d'un véhicule pour assister à des réunions de travail en circonscription.

¹ Article 91 quinquies et chapitre XX bis de l'Instruction générale du Bureau (IGB).

En revanche, **les frais de mandat ne peuvent pas financer la location longue durée d'un véhicule de fonction pour un collaborateur.**

Cette règle vise à éviter tout risque juridique, l'administration fiscale pouvant considérer la mise à disposition permanente et exclusive de ce véhicule comme un avantage en nature.

De même, l'AFM ne prend pas en charge l'achat d'un vélo électrique pour un collaborateur.

3. Accueil des conseils municipaux de jeunes

L'AFM ne finance pas les frais de transport de personnes extérieures au Sénat.

Lors des précédentes sessions, le Comité avait toutefois prévu une exception pour les groupes scolaires, pour leur permettre de visiter le Palais du Luxembourg.

Cette jurisprudence a été étendue aux **conseils municipaux de jeunes** : ces déplacements peuvent être pris en charge par l'AFM car ils s'inscrivent dans un processus d'apprentissage de la citoyenneté et des institutions de la République.

D. LA COMMUNICATION

1. L'organisation des colloques

L'organisation d'un colloque peut être financée par les frais de mandat, dès lors que **trois conditions** sont réunies :

- le colloque se tient avec le soutien du sénateur ;
- il est ouvert aux sénateurs ou à des élus et porte sur un sujet en lien avec le mandat parlementaire ;
- et il ne présente aucune vocation commerciale.

Outre les frais matériels (location de la salle, communication, *etc.*), **l'AFM peut financer les dépenses de transport d'un intervenant.**

En revanche, l'aide financière à la venue de simples participants n'est pas nécessaire à la tenue du colloque. Elle ne relève donc pas de l'AFM.

L'ORGANISATION DE COLLOQUES : QUELQUES EXEMPLES CONCRETS

Le Président du Comité a admis le financement de colloques sur les droits des femmes, l'organisation des soins ou encore les enjeux des départements transfrontaliers.

Un sénateur envisageait de « prolonger » son colloque en créant une association sur le même sujet, qui aurait été financée au moyen des frais de mandat.

Le Président lui a toutefois déconseillé de procéder ainsi, cette situation représentant un risque juridique majeur sur le plan pénal¹.

2. Diverses actions de communication

L'AFM peut financer les actions de communication des sénateurs, dès lors qu'elles présentent un lien avec l'exercice du mandat parlementaire et qu'elles demeurent raisonnables.

LA COMMUNICATION DES SÉNATEURS : DEUX EXEMPLES CONCRETS

- La location d'un stand au salon des maires de son département

Un sénateur, également conseiller départemental, a loué un stand au salon des maires de son département, pour échanger avec les élus locaux et les agents publics.

Le Président du Comité a admis cette dépense, dès lors que l'événement ne relevait pas d'un parti politique. Il a attiré l'attention du sénateur sur le fait que le stand, financé au moyen de l'AFM, devait être réservé à ses fonctions sénatoriales, ce qui exclut la promotion de son action de conseiller départemental².

- Le profil LinkedIn

Un sénateur peut ouvrir un compte *LinkedIn* et y mentionner sa qualité de parlementaire, sans difficulté. Ce réseau social peut en effet aider à établir des contacts en lien avec l'exercice du mandat, par exemple dans les milieux économiques ou associatifs.

En revanche, **l'AFM n'a pas vocation à financer des comptes payants** (ou « *premium* »), qui proposent des fonctionnalités principalement dédiées aux entreprises, comme la constitution de « *viviers* » de candidats pour répondre aux offres d'emploi.

¹ Des élus locaux ayant été condamnés pour prise illégale d'intérêts (article 432-12 du code pénal) parce qu'ils avaient participé à l'octroi d'une subvention à des associations qu'ils présidaient (Cour de cassation, chambre criminelle, 22 octobre 2008, n° 08-82068).

² Dans le cas contraire, la dépense aurait dû être proratisée entre l'AFM, d'une part, et les moyens mis à disposition pour l'exercice du mandat de conseiller départemental, d'autre part.

E. LES FRAIS DE RÉCEPTION ET DE REPRÉSENTATION

1. Les cadeaux protocolaires

Le Comité de déontologie a **précisé les règles applicables aux cadeaux protocolaires**, que les sénateurs peuvent être amenés à offrir dans le cadre de leur mandat.

Les éventuels cadeaux doivent garder un caractère raisonnable et présenter un lien avec l'exercice du mandat parlementaire.

Ce lien s'apprécie selon deux critères cumulatifs :

- la qualité des bénéficiaires du cadeau (personnalités rencontrées lors d'un déplacement ou venant visiter le Sénat, collaborateurs, *etc.*) ;

- la nature du cadeau, qui doit revêtir un aspect institutionnel (médailles, stylos, produits régionaux, *etc.*).

Sur proposition du Comité, **une nouvelle catégorie de dépenses¹** a été créée à compter du 1^{er} janvier 2023, pour mieux suivre ce type de frais et donc mieux les contrôler.

LA DISTRIBUTION D'UN OUVRAGE ÉCRIT PAR UN SÉNATEUR

Un sénateur souhaitait acheter au moyen de l'AFM un ouvrage dont il est l'auteur, pour le distribuer aux personnalités rencontrées dans le cadre de son mandat.

Cette opération est possible dès lors que le thème de l'ouvrage est en lien avec le mandat parlementaire et que le nombre d'exemplaires achetés demeure raisonnable.

Le sénateur doit toutefois éviter tout risque d'enrichissement personnel : il lui a été conseillé de **renoncer à ses droits d'auteur au titre des exemplaires acquis au moyen des frais de mandat.**

¹ Catégorie 6.3 (« Cadeaux protocolaires, dons et compositions florales »).

Auparavant, ces dépenses relevaient de la catégorie 6.2, qui comprend également les dépenses vestimentaires, de coiffure et assimilées.

2. Adhésion aux associations

La prise en charge au titre de l'AFM d'une cotisation à une association n'est possible que lorsque ladite association assure parmi ses membres une représentation spécifique des élus ou qu'elle présente un caractère « parlementaire »¹.

En conséquence, l'AFM n'a pas vocation à financer l'adhésion à une organisation internationale non gouvernementale, regroupant des décideurs économiques, diplomatiques, politiques et militaires.

Si le sénateur souhaite participer aux travaux de cette organisation, il doit financer son adhésion sur ses deniers personnels.

F. LES FRAIS DE FORMATION ET D'EMPLOI DES SÉNATEURS ET DE LEURS COLLABORATEURS

1. L'articulation entre l'AFM et le crédit « collaborateurs »

Le Comité de déontologie a rappelé la distinction entre :

- **la rémunération des collaborateurs parlementaires, qui relève du seul crédit prévu à cet effet**². À titre d'exemple, l'AFM ne peut pas prendre en charge une prime de fin d'année pour des collaborateurs ;

- **et le recrutement de prestataires extérieurs, qui relève de l'AFM.** Comme l'indique le Guide déontologique des sénateurs, cet emploi doit être lié à l'exercice du mandat parlementaire, sans relever « des tâches habituellement affectées à un collaborateur parlementaire ».

À titre d'exemple, le Comité a admis le recrutement d'un expert en droit européen pour travailler aux côtés d'un sénateur sur la régulation des plateformes de mise en relation.

¹ Le caractère « parlementaire » se déduit notamment de l'objet social de l'association, du caractère restreint de ses membres (parlementaires ou anciens parlementaires) ou encore de sa domiciliation dans une enceinte parlementaire.

² Article 8 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

2. Les formations

Les formations de communication et de prise de parole en public pour des sénateurs sont éligibles à l'AFM, car elles présentent un lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire.

En revanche, ce n'est pas le cas des formations de reconversion professionnelle.

G. LES FRAIS D'AVOCAT

L'éligibilité des frais d'avocat à l'AFM demande **un examen au cas par cas**, en fonction des dossiers soumis au Comité.

LES HONORAIRES D'AVOCAT : QUELQUES EXEMPLES CONCRETS

Le Comité a admis la prise en charge d'une consultation juridique concernant une plainte en diffamation qu'un sénateur envisageait de déposer. L'affaire portait sur une lettre ouverte, critiquant le sénateur et mettant en cause son suppléant.

En revanche, **certains honoraires n'ont pas été admis**, faute de lien avec le mandat parlementaire, comme :

- une consultation juridique en relation avec le mandat local d'un sénateur ;
- des honoraires d'avocat dans le cadre des élections sénatoriales, qui relèvent de la qualité de candidat à un scrutin, non de la qualité de parlementaire.

Le Comité s'assure enfin du caractère raisonnable des honoraires d'avocat. Il statue sur **le coût horaire de la prestation** et non sur le volume d'heures facturé par l'avocat à son client, qui dépend de la complexité de l'affaire et du déroulement de la procédure (mémoires et plaidoiries à préparer, renvois des audiences, etc.).